

Beteiligung - Befähigung - Verteilung.

Der Sozialstaat als Instrument demokratischer Solidarität

I. Der fraglich gewordene Sozialstaat

Seit den Zeiten des Reichskanzlers OTTO VON BISMARCK hat der deutsche Sozialstaat eine wenig planvolle, dafür aber erstaunlich kontinuierliche Entwicklung genommen.¹ Deswegen wird er bis heute leistungs- und finanzierungsseitig von den Sozialversicherungen und der über sie organisierten Arbeitnehmer-Solidarität dominiert, neben dem die systematisch nachrangige Fürsorge besteht, die von der steuerfinanzierten Solidarität aller Einwohner getragen wird.² Dieses System zweier, aber eindeutig hierarchisierter Solidaritäten mag in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik durchaus sinnvoll gewesen sein, es wird heutzutage zunehmend zum Problem, verursacht nämlich Leistungsversagen, Finanzierungsprobleme und Gerechtigkeitsdefizite.³

Bereits im Abgleich mit den sozialstaatlich institutionalisierten, etwa in den Sozialgesetzbüchern niedergelegten Zielen oder mit den gesellschaftlichen Erwartungen, die über die Jahrzehnte hinweg von diesen Systemen geweckt und genährt worden sind, wird sichtbar, dass diese immer weniger in der Lage sind, diese Ziele und Erwartungen auch zu erfüllen. Da ist vor allem die in der Bundesrepublik zunehmende und sich dabei bei den Betroffenen zunehmend verfestigende Armut, die der Sozialstaat nicht nur nicht verhindern kann, sondern für die er maßgeblich mitverantwortlich ist. Leistungsversagen bestehen aber auch im Bereich der medizinischen und pflegerischen Betreuung oder im Bereich der sozialen Dienste.

Diese und andere Leistungsversagen schlagen unmittelbar auf die Finanzierungsseite durch: In Relation zu seinem Nutzen können die steigenden Belastungen der Beitrags- und Steuerzahler wegen der zunehmenden Leistungsversagen zunehmend weniger gerechtfertigt werden, wobei diese nutzenbezogene Delegitimierung durch politisch betriebene Einschränkungen im sozialstaatlichen Leistungskatalog noch verschärft wurden. Finanzierungsprobleme hat der bestehende Sozialstaat darüber hinaus auch, weil die vor allem durch die Arbeitslosigkeit und den demographischen Wandel geöffnete Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben nicht geschlossen wurde. Da er sich einseitig auf die

¹ Vgl. etwa LEISERING (1999).

² Vgl. LESSENICH (2004), S. 103-204.

³ Vgl. dazu ausführlicher: LESSENICH/MÖHRING-HESSE (2004), S. 16-28.

Einkommen abhängiger Beschäftigter und damit an einen säkular sinkenden Teil des gesamten Volkseinkommens hält, ist der bundesdeutsche Sozialstaat zunehmend weniger in der Lage, den für seine Leistungen notwendigen Anteil am gesellschaftlichen Reichtum zu mobilisieren.

Konstitutiv für die bestehenden Fürsorge- und Sicherungssysteme sind Vorstellungen der Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit, sowie die diesen beiden Vorstellungen inhärente Gleichheitsforderung. Diesen Gerechtigkeitszielen wird der bestehende Sozialstaat immer weniger gerecht, u.a. weil zunehmend mehr Menschen in Folge ihrer Arbeitslosigkeit jede Chance verwehrt wird, eine sozialstaatlich *wie bei allen anderen* anerkannte Leistung zu erbringen. Frauen werden dagegen bei der sozialstaatlichen Sicherung in Folge ihrer Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt bis heute und bis in ihre Altersvorsorge hinein benachteiligt. Ebenso benachteiligt werden Haushalte mit Kindern - mit langfristigen Folgen.

Zumindest zu einem großen Teil lassen sich die exemplarisch angesprochenen, aber auch andere Leistungsversagen, Finanzierungsprobleme und Gerechtigkeitsdefizite auf Lücken der beiden über den deutschen Sozialstaat organisierten Solidaritäten zurückführen. In Folge der kategorialen Begrenzung bei der sozialen Sicherung bleibt dort der Kreis der Solidargenossen zu klein,: *Einerseits* werden relevante Bevölkerungsgruppen (und da vor allen die mit unterdurchschnittlichen Einkommen) aus den solidarischen Sicherungssystemen ausgeschlossen und erhalten deswegen keine ausreichend hohen sozialstaatlichen Leistungen. *Andererseits* bleiben andere relevante Einkommensgruppen (und da vor allem die mit überdurchschnittlichen Einkommen) bei der Finanzierung entsprechender sozialstaatlicher Aktivitäten „unbehelligt“, weswegen der Sozialstaat den gesellschaftlich verfügbaren Reichtum nicht hinreichend für seinen Zwecke mobilisieren kann. Und in Folge der untergründigen Funktionszuschreibung der Fürsorgesysteme bleibt dort die kategorial unbeschränkte, also allgemeine Solidarität häufig und zunehmend unter dem Bedarf. Schließlich sind die in beiden sozialstaatlichen Systemen institutionalisierten Solidaritäten arbeitsgesellschaftlich und familiaristisch zugeschnitten, passen aber gerade deswegen immer weniger zu den veränderten Lebensverhältnissen. So gesehen ist ein „zu wenig“ an Solidarität und ein „zu wenig zeitgemäß“ dieser Solidarität für die Leistungsversagen, Finanzierungsprobleme und Gerechtigkeitsdefizite des bundesdeutschen Sozialstaats ursächlich.

II. Der demokratische Sozialstaat

Sofern diese Analyse überzeugen kann, empfiehlt sich als Therapie die Ausweitung und Modernisierung der über den Sozialstaat laufenden Solidaritäten - und damit genau das Gegenteil von dem, was uns gegenwärtig in den sozialpolitischen Debatten häufig empfohlen wird. Statt weniger Menschen weniger zu Solidarität anzuhalten, müssen mehr Menschen in die über den Sozialstaat

organisierte Solidarität hineingenommen und deren Leistungen müssen dem Bedarf entsprechend ausgebaut werden. Außerdem müssen Leistungen und Zumutungen dieser Solidarität den Lebensverhältnissen der Menschen angepasst und in diesem Sinne modernisiert werden.

Auf den normativen Grundlagen des bestehenden Sozialstaats lässt sich dieser Therapieversuch allerdings nicht rechtfertigen. Deren dominante Solidaritätsvorstellung begründet sich durch die Rationalität der gemeinsamen Bewältigung gemeinsamer Probleme und des dazu notwendigen Ausgleichs ungleichzeitiger Betroffenheiten. Dessen typisches Reziprozitätsverhältnis von Geben und Nehmen lässt es nicht zu, den Kreis der Solidargenossen für alle zu öffnen und d.h. eben auch auf nicht gleichermaßen Betroffene auszudehnen. Rational ist diese Solidarität zudem nur solange, wie alle anderen sozialstaatlichen Leistungen unterhalb ihres Leistungsniveaus bleiben und folglich die allgemeinen Fürsorgeleistungen den nötigen Abstand zu den kategorial beschränkten Sozialversicherungsleistungen halten. Gilt dieses Abstandsgebot, lässt sich der bedarfsgerechte Ausbau sozialstaatlicher Leistungen gerade im Fürsorgebereich nicht rechtfertigen.

Begründen lässt sich sowohl die Ausweitung als auch die Modernisierung der über den deutschen Sozialstaat organisierten Solidarität aber dann, wenn man diesen als einen demokratischen Sozialstaat begreift. Dann wird die Notwendigkeit sozialstaatlicher Aktivitäten nicht von wirtschaftlichen Tatbeständen her begründet, also auch nicht von den systematischen Defiziten des kapitalistischen Arbeitsverhältnisses her abgeleitet. Vielmehr wird sie von einem besonderen gesellschaftlichen Erfordernis demokratischer Gesellschaften her und in diesem Sinne eigenständig begründet, nämlich von der Funktion her bestimmt, die zur Gewährleistung allgemeiner Beteiligung notwendige Vergleichbarkeit von Lebenslagen zu sichern.⁴

Allgemein wird anerkannt, dass der Rechtsstaat mit seinen Institutionen eine notwendige Bedingung jeder demokratischen Gesellschaft darstellt, insofern er mit den gleichen Rechten gleichberechtigter Bürger die Voraussetzungen ihrer Demokratie sichert. Zwar sind es die Bürger selbst, die sich wechselseitig die gleichen Rechte schulden, sich in eigener Person und im eigenen Interesse in den für sie relevanten gesellschaftlichen Entscheidungen zu vertreten. Doch nur vermittelt über den Rechtsstaat, seine Recht setzende und durchsetzende Macht gegenüber der Gesellschaft und damit auch gegenüber den Bürgern selbst, lassen sich diese wechselseitig gewährten Rechte auch für alle verwirklichen und dauerhaft sichern. Der Rechtsstaat ist somit Voraussetzung und Instrument der Solidarität von Bürgern, sich wechselseitig die gleichen Rechte der gesellschaftlichen Beteiligung zu gewährleisten. Um aber diese gleichen Rechte ausüben zu können, schulden sich die Bürger darüber hinaus auch wechselseitige Unterstützung und Fürsorge, die gemeinschaftliche

⁴ Vgl. dazu LESSENICH/MÖHRING-HESSE (2004), S. 39-48; MÖHRING-HESSE (2004a), S. 205-213. Dort ausführliche Literaturhinweise.

Vorsorge vor gemeinsam geteilten Risiken sowie den Ausgleich ihrer sozialen Ungleichheiten. Denn nur so können sie alle einigermaßen vergleichbare Lebenslagen einnehmen – und nur unter deren Bedingung können sie ihre gleichen Rechte auch tatsächlich in Anspruch nehmen. Auch für diese materielle Seite ihrer Solidarität müssen sich die Bürger staatlicher Institutionen und Verfahren bedienen – und bedürfen also des Sozialstaats. Wie der Rechtsstaat ist dieser ein unverzichtbares Instrument demokratischer Solidarität und als solcher ein fundamentales Funktionserfordernis der demokratischen Gesellschaft.

Als materieller Garant demokratischer Solidarität definiert der demokratische Sozialstaat seinen Adressatenkreis anders als der in Deutschland bestehende, nämlich umfassender: Nicht mehr die abhängig Beschäftigten, sondern alle Bürgerinnen und Bürger, unabhängig von ihren individuellen Erwerbslagen und Marktchancen, bilden für ihn die Adressaten sozialstaatlicher Aktivitäten. Zwar haben sich (nicht nur) in der Bundesrepublik die Bürger wechselseitig dazu verpflichtet, für ihren Lebensunterhalt selbst zu sorgen, und sich auf diese Weise gegenseitig davon entlastet, für einander sorgen zu müssen. Dieses wechselseitige Desinteresse ist in einer demokratischen Gesellschaft nicht nur möglich, sondern mit dieser hoch kompatibel, weil freiheitssteigernd und -verbürgend. Doch hat es seine Grenze in den für alle Bürger gleichen gesellschaftlichen Partizipationsansprüchen. Das gleiche Recht, sich in eigener Person und für eigene Interessen vertreten zu können, ist für demokratische Gesellschaften in einem Maße konstitutiv, dass sich die Bürger für untereinander vergleichbare Lebenslagen interessieren und über „ihren“ Sozialstaat dieses Interesse verwirklichen müssen. Dessen Leistungen richten sich an sie alle; er sichert, dass sie alle mit allen anderen vergleichbare Lebenslagen einnehmen können. Jeweils aktuell begünstigt er dazu diejenigen Bürger, die der sozialstaatlichen Leistungen zur Wahrnehmung ihrer Beteiligungsrechte tatsächlich bedürfen. Darüber hinaus gewährt er jedoch auch allen anderen die je individuelle Sicherheit, dass die Vergleichbarkeit auch ihrer Lebenslage den Risiken der privaten Existenzsicherung entzogen und so ihr Recht auf gesellschaftliche Beteiligung dauerhaft gewährleistet ist. Aber auch in einem anderen Sinne profitieren alle Bürger von „ihrem“ Sozialstaat: Mit der Vergleichbarkeit ihrer aller Lebenslagen sichert dieser die Voraussetzungen ihrer aller Demokratie und verwirklicht gerade so ein ihnen allen gemeinsames Interesse.

Die Bürger sind aber nicht nur die Adressaten des demokratischen Sozialstaats, sondern zugleich auch dessen „Träger“. Als das Instrument ihrer demokratischen Solidarität müssen sie dessen Leistungen und fortgesetzte Leistungsfähigkeit in sozialer Kooperation ermöglichen. Indem der demokratische Sozialstaat sie mit Steuern und Beiträgen belastet, vollzieht er diese andere Seite ihrer demokratischen Solidarität – und er „darf“ dies in dem Maße, wie er leistungsseitig die soziale Effektivität dieser Solidarität sicherstellt.

Bislang ist der demokratische Sozialstaat keine „Tatsache“, sondern normatives Konstrukt – und besteht deshalb bestenfalls in der Zukunft als das Ergeb-

nis sozialpolitischer Reformen am bestehenden. Gleichwohl ist er auch nicht ganz fern aller Tatsachen. Denn der bestehende Sozialstaat wurzelt zwar nicht in der Demokratie, hat aber maßgeblich zur demokratischen Entwicklung dieser Gesellschaft beigetragen.⁵ Der demokratische Sozialstaat wird diese Entwicklung „nur“ fortsetzen - und gleichsam aus einer nicht intendierten Folge der sozialstaatlichen Aktivitäten deren primär intendiertes Ziel machen. Um ihn zu verwirklichen, braucht es aber der Reform des bestehenden, nicht aber eines ganz anderen und ganz neuen Sozialstaats: Die bestehenden Sozialversicherungen sollten in Richtung von Bürgerversicherungen verallgemeinert, mindestensichernde Elemente in den Mittelpunkt des sozialstaatlichen Leistungskatalogs gerückt und auf- bzw. ausgebaut, ein breit gefächertes Angebot von professionellen und allgemein zugänglichen sozialen Diensten muss geschaffen werden. Zur Finanzierung dieser und anderer Leistungen wird man alle Bürger heranziehen müssen - und zwar unabhängig davon, welches Einkommen in welcher Höhe sie beziehen.⁶

III. Beteiligung und Befähigung

Der Vorschlag, den Sozialstaat von den gesellschaftlichen Erfordernissen der Demokratie her zu begründen und dessen Reform zu orientieren, ist nicht sonderlich originell. Er ist lediglich einer von einer Vielzahl sozialwissenschaftlicher und -ethischer Vorschläge, sozialstaatlichen Aktivitäten primär vom gesellschaftlichen Inklusions- und Integrationsbedarf her zu bestimmen, wie etwa das Konzept der „workfare“ und das des aktivierenden Sozialstaats. Indem der demokratische Sozialstaat diesen beiden Konzepten gegenübergestellt wird, dabei Gemeinsamkeiten und Differenzen erkundet werden, kann er über die im vorherigen Abschnitt bereits gemachten Angaben hinaus präzisiert werden.

III.1. Arbeit

Zweifelsohne gilt, dass es sich bei der in Deutschland bestehenden Gesellschaft nicht nur um eine demokratische Gesellschaft, sondern auch um eine Arbeitsgesellschaft handelt. Die Mehrzahl der einzelwirtschaftlich Aktiven wird in abhängige Beschäftigung gedrängt, da sie nur über ihr Arbeitseinkommen einen eigenständigen und angemessenen Anteil am gesellschaftlichen Reichtum erhalten und so ihren Lebensunterhalt selbständig sichern können. Zahlreiche Institutionen, gerade auch die des Sozialstaats, sichern die mit der Kopplung von Arbeit und Einkommen verbundene Nötigung ab, sichern aber

⁵ Vgl. HUF (1998); VOBRUBA (1997).

⁶ Vgl. dazu ausführlich: LESSENICH/MÖHRING-HESSE (2004), S. 49-65.

zugleich die Voraussetzungen abhängiger Beschäftigung und fangen deren systematischen Risiken und Verwerfungen auf. Um zu dieser Arbeitsgesellschaft „dazuzugehören“, muss man bei der Veräußerung seines Arbeitsvermögens erfolgreich sein, zu der man genötigt wird. Erwerbsarbeit entscheidet also über die arbeitsgesellschaftliche Zugehörigkeit, - und es ist Aufgabe eines auf Inklusion hin orientierten Sozialstaats, allen Erwerbspersonen einen erfolgreichen Zugang zum Arbeitsmarkt zu eröffnen.

Die auf „workfare“ und Aktivierung hin orientierenden Sozialstaatskonzeptionen privilegieren bzw. monopolisieren allerdings die arbeitsgesellschaftliche Dimension der Inklusion, - und vernachlässigen bzw. ignorieren dagegen andere, mit dieser aber gleich wichtige Dimensionen. Werden sozialstaatliche Aktivitäten entsprechend konzipiert, dann können diese anderen Inklusionsdimensionen vom Sozialstaat nicht adäquat bearbeitet werden, kann vermutlich nicht einmal die arbeitsgesellschaftliche Inklusion geleistet werden. Wenn etwa alle Problemlagen von Erwerbslosen, wie es seit Gültigkeit der Hartz IV-Gesetze geschieht, zumindest aber geschehen soll, vorrangig unter dem Gesichtspunkt ihrer Wiederbeschäftigung bearbeitet werden, dann können viele dieser Problemlagen nicht professionell bearbeitet und kann in der Folge häufig auch nicht für deren (Wieder-)Beschäftigung gearbeitet werden. Weil vom Inklusionsbedarf gleichberechtigter Beteiligung her konzipiert, „passiert“ dass in einem demokratischen Sozialstaat nicht: Er kann den arbeitsgesellschaftlichen Inklusionsbedarf der Bürger hinreichend beachten, ohne ihn zu überhöhen.

III.2. Politik der Lebensführung

In den siebziger Jahren prognostizierte man in den Politikwissenschaften die „Unregierbarkeit“ demokratischer Staaten, da diese sich immer weniger den Ansprüchen ihrer Bürger erwehren könnten, dadurch aber ihre Macht und so auch ihre gesellschaftliche Funktion verlieren würden. Im Konzept der Aktivierung schlägt der bundesdeutsche Staat drei Jahrzehnte später zurück, meldet Ansprüche an seine Bürger und setzt diese machtvoll gegen sie durch. Adressiert sind diese Ansprüche vor allem an diejenigen unter ihnen, die vom Sozialstaat Leistungen beziehen; substantiell zielen sie darauf, dass sich diese möglichst konform zu den sozialstaatlichen Instrumenten verhalten und d.h. vor allem, dass sie sich dem Arbeitsmarkt „ohne wenn und aber“ zur Verfügung stellen. Durchgesetzt werden diese Ziele durch Förderangebote, die die Geförderten nicht ablehnen können, und durch Sanktionen über Leistungsentzug. Nicht nur die Vereinbarung von Fördermaßnahmen, sondern auch deren Durchführung zeichnet einen „new paternalism“⁷ aus: Im Rahmen einer „überwachenden“ und „kontrollierenden Betreuung“ sollen Regeln und Normen

⁷ MEAD (1997).

des Arbeitsmarktes - zunächst einmal in Trainingsprogrammen oder im Niedriglohnsektor - simuliert werden. So sollen defizitäre Verhaltensweisen und Persönlichkeitsstrukturen verändert werden, die als der eigentliche Grund für prekäre Beschäftigungsverhältnisse und Unterbeschäftigung und allgemein als Ursache für Armut und soziale Ausgrenzung unterstellt werden.⁸ Über die Förderung wird somit eine „Politik der Lebensführung“ betrieben, wobei die Geförderten wie „Kinder behandelt werden“,⁹ um sie gesellschaftsfähig zu machen. Zumindest in dieser Ausformung haben „workfare“ und „aktivierender Sozialstaat“ wenig mit einem liberalen, geschweige denn: demokratischen Staat, dafür weit mehr mit einem Obrigkeitsstaat zu tun, der zumal in Deutschland schon immer am besten wusste, was für seine Bürger das Beste ist.

III.3. Reziprozität

Obleich auf Inklusion in die *eine*, für alle Bürger *gemeinsame* Gesellschaft und entsprechend auf Integration *einer* Gesellschaft orientierend, wird in den Konzepten der „workfare“ und des aktivierenden Sozialstaats einem Teil der Bürger mit Sonderpflichten bedacht und ihnen Rechte vorenthalten, die für alle anderen selbstverständlich sind. Den Beziehern sozialstaatlicher Leistungen, insbesondere im Bereich der sozialen Fürsorge, wird mit Hinweis auf die Belastungen der Beitrags- und Steuerzahler abverlangt, dass sie ihre Leistungen durch besondere Pflichten, etwa durch „gemeinnützige“ Dienste, oder durch Verlust von Rechten, etwa des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, „verdienen“. Im „aktivierenden Sozialstaat“ werden dessen Leistungen aus dem grundlegenden Reziprozitätsverhältnis gleichberechtigter Bürger herausgelöst und auf einer eigenständigen Reziprozität, nämlich auf dem Wechselverhältnis zwischen Leistungsempfängern auf der einen und Beitrags- sowie Steuerzahlern auf der anderen Seite begründet. Wenn aber der Sozialstaat seine Leistungen nicht an gleichberechtigte Bürger adressiert, dann betreibt er in seiner Aktivierung nicht die Inklusion der Leistungsempfänger in die *eine* Gesellschaft und die Integration eben dieser *einen* Gesellschaft, sondern sorgt im Gegenteil für deren Aufspaltung in mindestens zwei unterschiedliche Realitäten.

Der demokratische Sozialstaat wurzelt dagegen in einem gesellschaftlichen Verhältnis, dem alle Bürger als Gleiche angehören, zumindest als Gleiche angehören sollen, und von daher mit gleichen Rechten und Pflichten ausgestattet sind. An dieser Reziprozität demokratischer Solidarität hat der demokratische Sozialstaat teil, oder genauer: Diese Reziprozität stellt er durch seine Leistungen und durch seine Belastungen (vor allem) bei der Finanzierung seiner Leistungen her. Im Konzept des demokratischen Sozialstaats lösen so-

⁸ Vgl. DAHME/WOHLFAHRT (o.J.).

⁹ MEAD (1997).

zialstaatliche Leistungen daher keine Asymmetrien zwischen Leistungsempfängern auf der einen und Beitrags- und Steuerzahlern auf der anderen Seite aus, die dann durch besondere Pflichten oder Rechtsminderungen ausgeglichen werden müssen. Insbesondere ist in diesem Konzept die Einlösung der in der demokratischen Solidarität begründeten Unterstützungsverpflichtung nicht von der sofortigen und erwerbsarbeitsförmigen Erbringung von Gegenleistungen abhängig.

III.4. Freiheit

Adressat der auf Inklusion zielenden sozialstaatlichen Aktivitäten sind in liberalen Gesellschaften einzelne Menschen, die über ihre Zugehörigkeit zur Gesellschaft ihre Freiheit nicht verlieren, sondern - im Gegenteil - gewinnen und ausbauen können sollen. Dass der Freiheit, Autor seines je eigenen Lebens sein zu können, die Verantwortung entspricht, das je eigene Leben in die eigenen Hände und die eigene Regie nehmen zu müssen, wird in vielen der Integrations- und Inklusionsbezogenen Sozialstaatskonzepte hervorgehoben - und ist vermutlich auch nicht sonderlich strittig. Die Fähigkeiten und Ressourcen der Freiheit wie der Eigenverantwortung müssen allerdings von einzelnen immer erst erworben und zudem auch immer wieder neu gesichert werden. Gerade darauf zielen viele der auf Inklusion orientierenden Sozialstaatskonzepte, ob in einer eher liberalen, neu-sozialdemokratischen oder konservativen Variante, dass nämlich der Sozialstaat in die Ressourcen und Fähigkeiten der einzelnen investieren soll, ihr je eigenes Leben innerhalb der Gesellschaft in Freiheit und Eigenverantwortung leben zu können.

Den Sozialstaat mit der Befähigung autonomer Menschen zu beauftragen, ist aber dann und *erstens* problematisch, wenn in den dazu empfohlenen sozialstaatlichen Aktivitäten die Freiheit der Aktivierten „außer Kraft gesetzt“, also in der Befähigung zu Freiheit und Eigenverantwortung gerade diese Freiheit nicht zugestanden wird. Geht es darum, dass einzelne Fähigkeiten und Ressourcen ihrer Autonomie erwerben und sichern, dann kann ihnen das nur gelingen, wenn ihnen bereits die Freiheit zugesprochen wird, in der sie sich einüben sollen, sie also in Freiheit „lernen“, Autoren ihres eigenen Lebens zu sein. Freiheit ist mithin eine gesellschaftliche Vorleistung - und der auf Inklusion bedachte Sozialstaat ist deshalb angehalten, in seinen Aktivitäten der Befähigung auch diese Vorleistung sicherzustellen. Genau das aber wird verletzt, wenn vom Sozialstaat „Fördern und Fordern“ als gleichrangige Aktivitäten der Aktivierung gefordert und - mehr noch - in der Umsetzung von „Fördern und Fordern“ Fördermaßnahmen zurückgestellt, oder gar vernachlässigt und vergessen werden.

Problematisch ist ein mit der Befähigung autonomer Menschen beschäftigter Sozialstaat auch und *zweitens* dann, wenn die über den Sozialstaat organisierte Solidarität als Gegenstück zur Eigenverantwortung gedacht und entspre-

chend auch organisiert wird. Solidarität, also die Verbundenheit mit anderen in wechselseitiger Verantwortung, wird bei einer solchen Sicht zu einer Art Vorgeschichte der Freiheit und Eigenverantwortung, die wiederum dadurch ausgezeichnet wird, dass autonome Menschen der Solidarität nicht bedürfen und sie deshalb auch nicht in Anspruch nehmen dürfen. In vielen Konzepten wird die Opposition von Solidarität und Eigenverantwortung ausdrücklich behauptet, oftmals handelt man sie sich aber auch nur durch das präventive Ziel investiver Sozialpolitik ein, durch sozialstaatliche Investitionen in der Gegenwart sozialstaatliche Aktivitäten in der Zukunft zu vermeiden, nämlich Menschen zu einer autonomen Lebensführung und damit auch zu einer eigenständigen und d.h. privaten Für- und Vorsorge zu befähigen. Durch rechtzeitige Investitionen in das Humanvermögen der Menschen kann, so die Behauptung, der Sozialstaat und mit ihm die über ihn organisierte Solidarität zu eigenverantwortlichem Leben ohne Sozialstaat und damit auch ohne die über ihn organisierte Solidarität befähigen.

Übersehen wird bei der expliziten oder impliziten Entgegensetzung von Eigenverantwortung und Solidarität, dass Menschen gerade nur dann dauerhaft ihre Autonomie leben und sichern können, wenn sie dazu auf die Solidarität von und mit anderen zurückgreifen können. Solidarität ist so sehr Voraussetzung von Autonomie, dass es geradezu Moment eigenverantwortlichen Lebens ist, die zum Erwerb und zur Sicherung der Autonomie notwendige Solidarität zu organisieren, sie zu stiften und gegebenenfalls in Anspruch zu nehmen. In Folge der sozialstrukturellen Individualisierung und Flexibilisierung sind die einzelnen sogar zunehmend stärker auf Solidaritäten angewiesen, gleichzeitig werden aber diese Solidaritäten fragiler und unwahrscheinlicher - und damit für die einzelnen umso wertvoller.¹⁰ Wird der aktivierende Sozialstaat dennoch von der Opposition zwischen Eigenverantwortung und Solidarität her programmiert und folglich sozialstaatliche Leistungen für Menschen konzipiert, die nach Erfolg dieser Leistungen dieser und anderer Leistungen des Sozialstaats nicht mehr bedürfen, dann wird er gerade nicht zur nachhaltigen Befähigung autonomer Menschen und zur dauerhaften Sicherung ihrer Freiheit und Eigenverantwortung beitragen. Zudem bleibt bei programmatischer Orientierung an dieser Opposition die Rationalität der Solidarität ungenutzt, gemeinsame Problemlagen gemeinsam zu bewältigen, und werden die einzelnen statt dessen auf private und deshalb weniger geeignete Bewältigungsstrategien verwiesen.¹¹

Gerade in Ansätzen, die programmatisch auf die Verwirklichung von Chancengleichheit setzen, wird der Solidaritätsbedarf nur in der Startphase autonomen Lebens, also in Kindheit und Jugend, gesehen und deswegen sozialstaatliche Aktivitäten auf diese Phase konzentriert. Die Bürger seien kollektiv verantwortlich, den jeweils Nachwachsenden die - zumindest im intragenera-

¹⁰ Vgl. Möhring-Hesse (2001), S. 92-99.

¹¹ Vgl. DERS. (2004b), S. 72f.

tionellen Vergleich - gleichen Startbedingungen zu gewährleisten. Sind diese gegeben, dann seien die Einzelnen ihres eigenen Glückes Schmied und hätten „ihren Weg“ zu machen. Eine dauerhafte und vor allem durchgehende Verantwortung der einzelnen untereinander, wie sie nun einmal zwischen Bürgern als Mitglieder einer demokratischen Gesellschaft besteht, kommt so nicht in den Blick, obgleich sie, wie die gleich guten Startbedingungen, Voraussetzung subjektiver Autonomie ist.

Schließlich und *drittens* ist problematisch, wenn die sozialstaatlichen Aktivitäten der Befähigung derart auf die einzelnen zugeschnitten werden, dass ihre sozialen Zusammenhänge außer Blick geraten, in denen und aus denen heraus sie frei und eigenverantwortlich leben (müssen). Die unter dieser Blickverengung angeleiteten sozialstaatlichen Aktivitäten sind kaum geeignet, ihre Ziele in professioneller Hinsicht gut zu erreichen. Zumindest sind seit den 70er Jahren die Defizite einer individualisierenden Sozialarbeit bekannt, die sich auf die Beratung, Betreuung und Begleitung einzelner konzentriert und die sozialen und strukturellen Ursachen ihrer Probleme vernachlässigt bzw. außen vor lässt. In der Umsetzung des „aktivierenden Sozialstaats“ wird gerade diese Einsicht professioneller Sozialarbeit systematisch ignoriert und die Defizite individualisierender Beratung, Betreuung und Begleitung durch die ausschließlich auf individuelle Hilfebedarfe bezogene Finanzierungs- und Steuerungssysteme verfestigt.¹²

III.5. Gesellschaft

Hinsichtlich ihres jeweiligen Gesellschaftsbezugs unterscheiden sich die Konzepte der „workfare“ und des „aktivierenden Sozialstaats“. Betrachtet man im ersten die Marktgesellschaft als das dominante Inklusionssystem und den „Unternehmer seiner Arbeitskraft und Vorsorge“ als das Ziel und den Adressaten sozialstaatlicher Aktivitäten, wird im zweiten der Staat als ein zumindest gleichrangiges Inklusionssystem gesehen, dessen sozialstaatlichen Aktivitäten primär auf Menschen hin ausgerichtet werden, die zugleich abhängig Beschäftigte und autonome Staatsbürger sind. Neben den Staat wird in beiden Konzepten die „Wohlfahrtsgesellschaft“ gestellt, die unabhängig vom diesem, manchmal „zwischen“ Staat und Markt in einem „dritten Sektor“ verortet, Leistungen der sozialen Sicherung und Fürsorge erbringt. Von beiden Konzepten gleichermaßen hebt sich der Gesellschaftsbezug des demokratischen Sozialstaats ab. In diesem Konzept wird der Sozialstaat auf die demokratische Gesellschaft und damit auf die Gesellschaft *im ganzen*, jedoch auf *eine besondere*, wenngleich herausragende Dimension dieser Gesellschaft bezogen. Dass Menschen über Marktbeziehungen vergesellschaftet werden, wird dabei weder ausgeschlossen noch übersehen. Aber die politische Form der Vergesellschaft-

¹² Vgl. DAHME/WOHFART (o.J.), S. 14f.; MANDERSCHIED (2000).

tung, also die bewusste Aushandlung von sozialen Beziehungen und deren Ordnung, wird dieser - zumindest in normativer Hinsicht - vorangestellt. Deswegen wird die Inklusion in entsprechende Aushandlungsprozessen wichtiger genommen als die Zugehörigkeit zu marktförmigen Verhältnissen. Ebenso werden auch die staatsbürgerlichen Verhältnissen relativiert, nämlich vom Verhältnis gleichberechtigter Bürger her konzipiert. Was der Staat seinen Bürgern schuldet und was wiederum diese ihrem Staat schulden, begründet sich primär aus den Erfordernissen ihrer demokratischen Solidarität untereinander, sich die gleichen Beteiligungsrechte und vergleichbare Beteiligungschancen zu gewährleisten. Damit wird der Sozialstaat in der demokratischen Gesellschaft „nur“ für eine bestimmte Funktion verantwortlich gemacht, nämlich die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass alle Bürger ihre gleichen Beteiligungsrechte verwirklichen und dazu vergleichbare Lebenslagen einnehmen können.

Der demokratische Sozialstaat hat also eine (zumindest systematisch) präzise Verantwortungszuschreibung - und ist keineswegs „für alles“ zuständig. Er lässt ausreichend Platz für wohlfahrtsgesellschaftliche Aktivitäten, dass Menschen - in unterschiedlichsten sozialen, mehr oder weniger weit ausgreifenden Zusammenhängen - gemeinsame Probleme als soziale Probleme entdecken und deshalb gemeinsam bearbeiten. Aber selbst in seinem originären Verantwortungsbereich muss der demokratische Sozialstaat die notwendigen Leistungen nicht immer selbst erbringen. In der Bundesrepublik besteht ein pluraler „Wohlfahrtsmix“, bewältigen nämlich gesellschaftliche Akteure, allen voran die Wohlfahrtsverbände, in Kooperation sowohl untereinander wie mit staatlichen Instanzen sozialpolitische Aufgaben - vor allem bei der Bereitstellung sozialer Dienste. Wegen ihrer Nähe zu den gesellschaftlichen Problemlagen und ihren Möglichkeiten, gesellschaftliche Ressourcen der Problembewältigung zu mobilisieren, sind nicht-staatliche Einrichtungen häufig besser geeignet, diese Dienste zu erbringen. Auf diesem „Pfad“ sozialstaatlicher Entwicklung kann der demokratische Sozialstaat verbleiben, sucht dann die Kooperation mit nicht-staatlichen Einrichtungen. Zur Sicherstellung der notwendigen sozialen Dienste nimmt er diese Einrichtungen „in Dienst“ und damit vielfältigen Einfluss auf deren Arbeit; im Gegenzug nehmen diese aber auch Einfluss auf den Sozialstaat und zwingen ihn an ihren Erfahrungen zu „lernen“.

IV. Beteiligungs- und Verteilungsgerechtigkeit

Vergleichbare Lebenslagen und damit die Voraussetzung allgemeiner und gleicher Beteiligung sicherzustellen, betrifft nicht nur die Einkommen, über die die Bürger verfügen können. Unter den Bedingungen pluralisierter und flexibilisierter Lebensverhältnisse hängt die Möglichkeit, dass Menschen gleiche gesellschaftliche Beteiligungsrechte verwirklichen können, zunehmend

davon ab, ob sie entsprechend qualifiziert und darüber hinaus dauerhaft bei der Entwicklung und Wahrnehmung eigener Interessen unterstützt werden. Dazu müssen sie sich einer professionellen und verlässlichen, öffentlichen Infrastruktur von Bildung, Beratung und Unterstützung bedienen können. Der demokratische ist daher ein investiver Sozialstaat, wobei das Ziel seiner Investitionen nicht - wie in den Konzepten der „workfare“ und des aktivierenden Sozialstaats - die Vermeidung von sozialstaatlichen Leistungen in der Zukunft, sondern primär die dauerhafte Gewährleistung gesellschaftlicher Partizipation in Gegenwart und Zukunft ist. Indem der demokratische Sozialstaat soziale Dienste (und andere öffentliche Güter) in ausreichendem Umfang zum allgemeinen Gebrauch sicherstellt, wirkt er sozial ausgleichend – und entlastet sich und die Gesellschaft in der Aufgabe, die Vergleichbarkeit von Lebenslagen über den Ausgleich unterschiedliche Einkommen durchzusetzen. Gleichwohl wird auch der demokratische Sozialstaat umverteilend wirken müssen und zwar vor allem dadurch, dass er leistungsseitig Sozialeinkommen gewährt und finanzierungsseitig Beiträge und Steuern nach der Leistungsfähigkeit seiner Beitrags- und Steuerzahler erhebt. Diese Seite des demokratischen Sozialstaats wird in den aktuellen sozialpolitischen Debatten heftig attackiert - und zwar gerade von denjenigen, die in ihren normativen Prämissen ebenfalls auf die allgemeine Beteiligung aller Bürger zielen.¹³

Sowohl die Entgegensetzung von Beteiligungs- und Verteilungsgerechtigkeit als auch eine Priorisierung der Beteiligungsgerechtigkeit ist bestenfalls Ausdruck eines systematischen Missverständnisses. Negiert oder zurückgestellt wird nämlich die Verteilungsgerechtigkeit, so als ob ihr ein normativer Maßstab innewohne und deswegen der Beteiligungsgerechtigkeit gegenüber gestellt bzw. ihr gegenüber nachgeordnet werden könne. Im Gegensatz zu ‚Beteiligung‘ ist ‚Verteilung‘ aber normativ unbestimmt – und kann deswegen keine Antwort auf die Frage andeuten, was denn eine gerechte Verteilung ist. Wer für Beteiligungsgerechtigkeit ist, der beabsichtigt eine allgemeine Beteiligung aller Bürger und hält eben diese für gerecht. ‚Beteiligungsgerechtigkeit‘ expliziert also einen bestimmten Maßstab zur Beurteilung gesellschaftlicher Zusammenhänge und deren politische Ordnung; der Bereich, in dem dieser Maßstab Anwendung finden kann bzw. soll, bleibt offen. Dagegen weist ‚Verteilung‘ in ‚Verteilungsgerechtigkeit‘ nur einen Bereich der gesellschaftlichen Ordnung aus, der unter dem Maßstab der Gerechtigkeit gestellt wird. Was aber die gerechte Ordnung dieser Verteilung ausmacht, das bleibt mit ‚Verteilungsgerechtigkeit‘ noch vollkommen unbekannt. Erst durch Angabe von Zielen, die mit der Verteilung erreicht werden sollen, lässt sich eine bestimmte Verteilung als gerecht bzw. als ungerecht qualifizieren. So aber heben ‚Beteiligungs-‘ und ‚Verteilungsgerechtigkeit‘ auf unterschiedliche Dimensionen der Gerechtigkeitsbegriffs ab – und können folglich nicht, zumindest nicht sinn-

¹³ Vgl. etwa MERKEL (2001); PRIDDAT (2003).

vollerweise in eine begriffliche Opposition zueinander gebracht oder auf einer Prioritätenliste indiziert werden.

Ein mögliches, wenn auch nur grundsätzliches Ziel, auf das hin die Reichtumsverteilung normativ konzipiert werden kann, ist die allgemeine Beteiligung aller Bürger. Wer politisch daraufhin orientiert, der muss die verteilungspolitischen Voraussetzungen der allgemeinen Beteiligung und eine zumindest in diesem Sinne gerechte Verteilung intendieren. Um etwa Bildungschancen gleichmäßig auf alle verteilen zu können, muss man den gesellschaftlich verfügbaren Reichtum auch entsprechend nutzen - und das heißt eben: entsprechend verteilen. Wer dagegen auf eine gerechte Verteilung „verzichtet“ oder sie in der Prioritätenliste seiner politischen Ziele hintenan stellt, der vernachlässigt damit die Voraussetzungen allgemeiner Beteiligung und verfolgt daher auch nicht Beteiligungsgerechtigkeit als Ziel.

Der Zusammenhang zwischen allgemeiner Beteiligung und gerechter Verteilung kann darüber hinaus ausgeführt werden - und dann ein tragfähiges Konzept der Verteilungsgerechtigkeit begründen.¹⁴ Ähnlich wie in der RAWLS'schen Kooperationsgesellschaft Klugheitserwägungen für die gerechte Reichtumsverteilung relevant sind, bestehen in einer demokratischen Gesellschaft grundlegende Anforderungen an die Verteilung des in dieser Gesellschaft verfügbaren Reichtums: Damit sich die Bürger nicht nur die gleichen Rechte und Freiheiten gewähren, sondern alle diese gleichen Rechte und Freiheiten auch verwirklichen können, müssen sie alle mindestens über ein ausreichend hohes Einkommen und Vermögen verfügen. So sind alle Bürger mit mindestens jenen Anteilen am Volkseinkommen und -vermögen zu beteiligen, mit denen sie ihre gleichen Rechte verwirklichen können. Weiterhin müssen die Ungleichheiten bei den Einkommen und Vermögen in einer akzeptablen Spannweite gehalten werden. Einzelne Personen oder Personengruppen dürfen auf Grund ihrer höheren Einkommen oder Vermögen keine außerordentlichen Einflussmöglichkeiten aufbauen und dadurch die Beteiligungsmöglichkeiten anderer beschädigen. Vorteile bei der Verteilung von Einkommen und Vermögen dürfen daher maximal das Niveau erreichen, dass die Bürger mit geringeren Einkommen und Vermögen sie durch andere Machtressourcen, vor allem durch politische Macht, kompensieren können.

Jeder (Sozial-)Staat wird die über Markprozesse laufende Einkommens- und Vermögensverteilung korrigieren, sofern er nicht alle seinen Leistungen über Gebühren finanzieren und bei einzelkapitalistischer Verfassung der von ihm getrennten Volkswirtschaft auch nicht eigenständig auf den gesellschaftlich erwirtschafteten Reichtum zugreifen kann. Die über den demokratischen Sozialstaat laufende Umverteilung wird nun aber mehr noch, nämlich ausdrücklich in die demokratische Ordnung der gesellschaftlichen Reichtumsverteilung einbezogen und als eines der Instrumente konzipiert, mit denen die demokratisch geforderten Grenzen der Reichtumsverteilung gesellschaftlich

¹⁴ Vgl. dazu MÖHRING-HESSE (2004a), S. 133-151.

auch durchgesetzt werden. Im Vergleich zum bestehen wird im demokratischen Sozialstaat die einseitige Belastung der Erwerbseinkommen vermieden und alle Haushalte mit all' ihren Einkommen zur Finanzierung seiner Ausgaben entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit herangezogen. Durch diese und andere Reformen wird Sozialpolitik als eine, nicht als einzige Form der Verteilungspolitik betrieben, ohne deshalb Sozial- und Verteilungspolitik gleichzusetzen.

Literatur

- DAHME, HEINZ-JÜRGEN / WOHLFAHRT, NORBERT: Entwicklungstendenzen zu neuer Sozialstaatlichkeit in Europa und ihre Konsequenzen für die Soziale Arbeit, Internet: <http://www.ehf-bochum.de/homepages/wohlfahrt/pdf/sozialstaat.pdf>.
- HUF, STEFAN (1998): Sozialstaat und Moderne. Modernisierungseffekte staatlicher Sozialpolitik. Berlin: Duncker & Humblot.
- LEISERING, LUTZ (1999): Der deutsche Sozialstaat, in: Ellwein, Thomas/Holtmann, Everhard (Hrsg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen - Entwicklungen - Perspektiven, Opladen: Westdeutscher Verlag, 181-192.
- LESSENICH: STEPHAN (2004): Dynamischer Immobilismus. Kontinuität und Wandel im deutschen Sozialmodell, Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- LESSENICH, STEPHAN / MÖHRING-HESSE, MATTHIAS (2004): Ein neues Leitbild für den Sozialstaat. Eine Expertise im Auftrag der Otto Brenner Stiftung und auf Initiative ihres wissenschaftlichen Gesprächskreises, Berlin: Otto Brenner Stiftung (Internet: <http://www.otto-brenner-stiftung.de/fix/docs/files/102-2004Expertise.2.pdf>).
- MANDERSCHIED, HELJO (2000): Solidarität stiften statt Fürsorge organisieren. Was Wohlfahrtsverbände lernen müssen, wenn sich Soziale Arbeit verändern soll, in: Wilken, Udo (Hrsg.): Soziale Arbeit zwischen Ethik und Ökonomie, Freiburg: Lambertus-Verlag, S. 119-150.
- MEAD, LAWRENCE M. (Ed.) (1997): The new paternalism. Supervisory approaches to poverty, Washington D.C.
- MERKEL, WOLFGANG (2001): Soziale Gerechtigkeit und die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus, in: Berliner Journal für Soziologie 2, S. 135-157.
- MÖHRING-HESSE, MATTHIAS (2001): Gesellschaftliche Integration - einst über Arbeit, nun über Demokratie?, in: Stolz-Willig, Brigitte (Hrsg.): Arbeit & Demokratie. Solidaritätspotentiale im flexibilisierten Kapitalismus, Hamburg: VSA-Verlag, S. 151-170.
- (2004a): Die demokratische Ordnung der Verteilung. Eine Theorie der sozialen Gerechtigkeit, Frankfurt/Main: Campus Verlag.
- (2004b): Soziale Gerechtigkeit in der radikalisierten Sozialstaatskritik. Neoliberale Argumente gegen den Sozialstaat auf dem Prüfstand, in: Sozialwissenschaftliche Informationen 33, Heft 3, S. 72-80.
- PRIDDAT, BIRGER P. (2003): Umverteilung: Von der Ausgleichssubvention zur Sozialinvestition, in: Lessenich, Stephan (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse, Frankfurt/Main: Campus Verlag, S. 373-394.
- VOBRUBA, GEORG (1997): Sozialpolitik als Integrationsinstrument. Der Zusatznutzen von Sozialpolitik in Europa, in: Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 1: Standortrisiko Wohlfahrtsstaat?, Opladen: Leske + Budrich, 165-186.